

東日本大震災の教訓に学ぶ ～防災意識社会への転換に向けて～

西尾 崇・松本 章

1. はじめに

近年、地震や豪雨などの自然災害が激甚化、頻発化している。このような中、災害の教訓を踏まえ、行政・住民・企業の全ての主体が災害リスクに関する知識と心構えを共有し、様々な災害に備える「防災意識社会」への転換が求められている。

一方、発災から約9年が経過した東日本大震災の被災地では、震災遺構の保存、慰霊碑や追悼施設の整備、語り部活動など、震災の実情や教訓を次世代に語り継ぐ「震災伝承」の取り組みが各地で数多く進められている。これらの取り組みをネットワーク化し、目的に応じて教訓を巡り学べる仕組みをつくることで、災害への備えを実体験として学べる機会を被災地のみならず全国各地の方々に提供できるものと考えられる。

本稿では、産学官民の連携により実現しつつある、防災意識社会への転換に向けた先駆的な取り組み「3.11伝承ロード」について紹介する。

2. 東日本大震災の被害

2011年3月11日に発生した東日本大震災では、東日本の太平洋沿岸は500kmにも及ぶ広い範囲で甚大な被害を受けた。三陸沖を震源とするマグニチュード9.0の地震が引き起こした巨大津波により、死者・行方不明者は2万人規模、家屋の損壊は100万戸以上、被災総額は約17兆円にもものぼる未曾有の被害をもたらした。戦後の約70年で見ても、死者・行方不明者が5千人を超えたのは伊勢湾台風（S34年、5,098人）と阪神淡路大震災（H7年、6,437人）のみであり、規模の大きさがわかる。

政府の東日本大震災復興構想会議は、発災から2か月後に「復興構想7原則」を決定したが、この1番目として、「教訓を次世代に伝承し、国内外に発信する」ことが位置付けられている。

3. 各地に残る教訓

東北の被災地には数多くの教訓が残されている。震災遺構をはじめ、震災をテーマとした博物館・資料館、石碑・慰霊碑、さらにはそれらの施設と連携した語り部活動など、形は様々であるがそれぞれに貴重な教訓が内包されている。以下にいくつかの教訓の例をあげてみる。

(1)津波の実相を知る

岩手県宮古市にあるたろう観光ホテル（写真-1）は、高さ17mを超える津波を受け、4階まで波に襲われた震災遺構である。ホテルの社長が屋上で撮影した津波映像を観ることができ、もとの町並が津波によって破壊され、津波が眼下の足下にまで迫る過程を現在の荒れ果てた光景と比較することにより、津波の恐ろしさを実相として知ることができる。



写真-1 たろう観光ホテル

(2)避難とその備えを知る

宮城県仙台市にある仙台市立荒浜小学校（写真-2）は、地域の指定避難所となっていたが、2階まで津波が押し寄せた震災遺構である。児童、教職員、地域住民約320人がここで寒さを凌いで一夜を過ごし、ヘリコプター等で救助された。避難の判断と避難生活の様子、それを教訓とした災害への備えについて知ることができる。



写真-2 仙台市立荒浜小学校

(3)災害時の支援体制を知る

岩手県遠野市にある遠野市後方支援資料館（写真-3）は、沿岸被災地に対する後方支援活動についての記録資料を展示する施設である。この施設では、避難者の受け入れや避難所運営、他地域からの物資の受け入れ・供給を担う物資センターの運営など、災害時に基礎自治体が担う活動を知ることができる。



写真-3 遠野市後方支援資料館

(4)行政と建設業界の備えを知る

岩手県陸前高田市にある東日本大震災津波伝承館（写真-4）では、被災した構造物の実物、インフラの被災の現場をとらえた写真などにより、元の生活を取り戻すために不可欠な社会インフラの迅速な復旧について知ることができる。震災直後の初動対応に対する様々な障害と対応、今後の改善の方向性などが示されている。

東日本大震災以降も、熊本や北海道胆振東部での地震、各地での豪雨災害等、国内各地で災害が頻発している。南海トラフでの大規模地震の発生確率が30年以内に70～80%とされているなど、今後の地震・津波の発生リスクも高まっている。

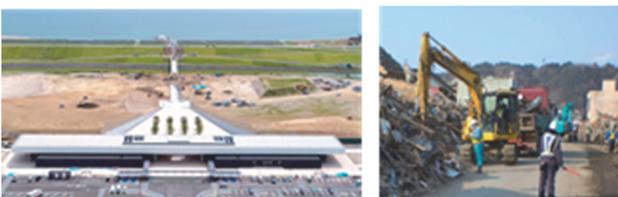


写真-4 東日本大震災津波伝承館



写真-5 広島県坂町の水害碑（撮影：大阪府警）

台風や豪雨についても、時間降水量50mm以上の降水量の年間発生回数は経年的に増加傾向にあり、洪水の発生リスクも高まっていると言える。

一方、災害が起きた場所を調べてみると、多くの場合、過去にも災害が繰り返し起きていることがわかる。2018年7月に発生した西日本豪雨災害では、111年前の洪水被害を語る「水害碑」（写真-5）があったが、この事実を知る人がほとんどおらず、先人が残した教訓は助かる命を救えなかった。

「災害列島日本」においては、いつどこで災害が起きるかわからないという認識に立ち、自分自身の災害リスクと有事の対応について正しい知識を持ち、日頃から備えておくことの重要性が高まっている。

4. 教訓を学べる仕組みづくり

(1)震災伝承ネットワーク協議会の取組み

東北の被災各地には数多くの貴重な教訓が残されているが、個々の取り組みだけでは東日本大震災の実情や教訓を総体として知るのは困難である。このため、被災地における震災伝承を効果的・効率的に行うための連携を図ることを目的に、「震災伝承ネットワーク協議会」（東北地方整備局、青森県、岩手県、宮城県、福島県、仙台市）を平成30年7月に設置し、12月に取組方針をとりまとめた。震災伝承の取り組みをネットワーク化（点から線へ、線から面へ）し、総体でメッセージを発信することにより、防災力の強化と被災地の交流促進や地域創生を図ろうとするものであり、具体的な取り組みは、次の3つの柱で構成されている。



奇跡の一本松



津波の石碑

写真-6 震災伝承施設の例



図-1 ピクトグラム



写真-7 案内標識

- ① 震災伝承ネットワークの運営・伝承ロード形成
- ② 防災プログラムの基盤形成と開発
- ③ 復興に向けた地方創生・地元支援

この取り組みについては、国土交通大臣、岩手県・宮城県・福島県・仙台市の知事等が参加する第9回復興加速化会議（平成31年1月開催）においても議論が行われた。各知事等からはこの取り組みを連携して進めたいとの発言で一致し、それを受けて国土交通大臣から、東北地方整備局がとりまとめ役となって具体的な取り組みを加速するよう指示があった。

これを受け、具体的な取り組みの第一弾として、東日本大震災の実情や教訓を伝承する「震災伝承施設」の募集を行い、平成31年3月に初回として192件を登録した*。写真1～4で示したような震災遺構や展示施設のほか、モニュメントや古来受け継がれてきた石碑など、伝承施設は多岐にわたっている（写真-6）。

登録された伝承施設は訪問や理解のしやすさ等に応じて第1分類～第3分類に分類されている。第3分類は、駐車場、案内人や多言語対応などの受け入れ環境が最も整っているカテゴリであり、施設の案内標識に震災伝承施設の標章（ピクトグラム）（図-1）を使用することができる。

令和元年5月には、岩手県宮古市田老地区において、ピクトグラムを用いた案内標識第1号が設置された（写真-7）。

(2)復興祈念公園の整備

震災伝承施設のほとんどは自治体により整備・管理されているが、東北地方整備局が関わっている施設の例を一つ紹介する。

東日本大震災による犠牲者への追悼と鎮魂、震災の記憶と教訓の後世への伝承とともに、国内外に向けた復興に対する強い意志の発信のため、国が整備する「国営追悼・祈念施設（仮称）」を核とする復興祈念公園の整備が国・県・市・町の連携



写真-8 東北地方整備局災害対策室（移築）

により進められている。このうち岩手県陸前高田市に整備される高田松原津波復興祈念公園が令和元年9月に一部オープンした。

この公園内には震災の貴重な教訓を展示する「東日本大震災津波伝承館」が整備されており、震災伝承施設として登録されている。5つのゾーンで構成される展示スペースは1,000㎡を超える広さである。

このうちゾーン3「教訓を学ぶ」では、東北地方整備局の災害対策室が移築されており（写真-8）、くしの歯作戦をはじめとするインフラ関係者の初動対応をつぶさに体験することができる。また、津波警報が発令されている中で現場の最前線で道路啓開を担った建設業関係者の活動も、作業員の生の声とともに展示されている。当時の緊迫した雰囲気と、様々な関係者の苦悩と行動がひしひしと伝わってくる。これらは官民のインフラ関係者が災害対応に臨む事前の心構えを身につけるのに必見のものと言える。加えて、一般の方々にもご覧いただくことで、災害時の建設業界の役割に関する理解が深まることも期待できる。

5. 産学官民の連携

震災伝承ネットワーク協議会の取り組みの実施にあたっては、東北4県にまたがる広域性、震災伝承という持続性、伝承ロードの構築という新規性が求められることから、同協議会の下で「震

【座長】	今村 文彦	東北大学災害科学国際研究所所長
【委員】		
学識者	南 正昭	岩手大学教授
	小沢 喜仁	福島大学教授
	滝井 史郎	東京都市大学特別教授
民間団体	海輪 誠	(一社)東北経済連合会会長
	鎌田 宏	東北六県商工会議所連合会会長
	小縣 方樹	(一社)東北観光推進機構会長
	平田 尚久	(一社)日本建設業連合会東北支部長
	千葉 嘉春	東北建設業協会連合会会長
	等々力 健	日本放送協会仙台放送局長
自治体	小林 真	八戸市長
	山本 正徳	宮古市長
	亀山 紘	石巻市長
	清水 敏男	いわき市長
【アドバイザー】	徳山 日出男	政策研究大学院大学客員教授

図-2 震災伝承検討会委員

「震災伝承検討会」(座長：今村文彦 東北大学災害科学国際研究所所長)を設置し、協議会の取組方針等について産学官の有識者から広く意見をいただいた(図-2)。

検討会では協議会の取組方針に賛同いただき、教訓を伝えるための取組についてさまざまな提案があげられた。震災伝承施設を巡って学ぶためのホームページやパンフレットの作成、企業や地域社会、修学旅行向けの防災教育プログラムの提供、防災ツーリズム等のツアーの提案などである。平成31年3月にまとめたいただいた提言では、幅広い取組みとするため、産学官民の連携した推進体制を早急に構築すべきとのとりまとめをしていただいた。産学官民の連携による「3.11伝承ロード」の構築が求められている(図-3)。

各機関の連携体制への気運が盛り上がる中、学術界、経済界が中心となってこの取組みを支える一般財団法人「3.11伝承ロード推進機構」が今年8月に設立され、活動がスタートした。

震災伝承検討会の提言で指摘されたとおり、「3.11伝承ロード」の取組みには産学官民の連携が不可欠であり、3.11伝承ロード推進機構の今後の活動に大いに期待するところである。

6. おわりに

「防災意識社会」の構築には、行政・住民・企業のそれぞれの主体が、災害リスクに関する知識と心構えを自分ごととして理解しなければならない。しかしながら、これを実体験として学べる場所はまだまだ限られていると言ってよい。

そのような中、戦後最大の自然災害を受けた東北には、発災当時の実情・教訓をリアルに伝える

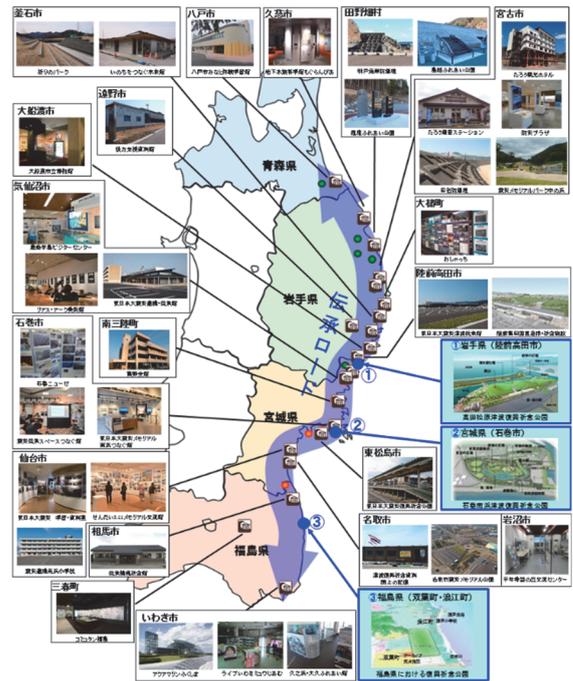


図-3 「3.11伝承ロード」のイメージ

資料、写真、映像、構造物、建物などがたくさん残されている。また、当時の様子を詳しく伝える語り部活動も盛んに行われている。これらの貴重な防災学習の機会を全国各地の防災力向上に活かさない手はない。

折しも、3.11伝承ロード推進機構では、ニーズに応じて震災伝承施設を巡り学ぶ防災ツアーをスタートしたところと聞いている。災害が起きてからでは遅い。「3.11伝承ロード」の取組みは始まったばかりであるが、行政・住民・企業のそれぞれにとって、この先駆的な取組みが全国各地の防災意識社会構築の手掛かりとなれば幸いである。

参考文献

- 1) 震災伝承施設ホームページ
<http://www.thr.mlit.go.jp/sinsaidensyou/sisetsu/index.html>

西尾 崇



国土交通省東北地方整備局
 企画部長
 NISHIO Takashi

松本 章



国土交通省東北地方整備局
 企画部企画課 建設専門官
 MATSUMOTO Akira